



**DEN NORSKE
ATLANTERHAVSKOMITE**
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE

Sikkerhetspolitisk bibliotek

1-2017

SAMHANDLING FOR SIKKERHET – EN NY SIKKERHETSLOV FOR EN NY TID

Kim Traavik

**Kim Traavik**

er en norsk diplomat og politiker (H). Traavik startet i utenriktjenesten i 1977, og har bl.a. vært statssekretær i Utenriksdepartementet 2001-2005, ambassadør ved NATO 2006-2010, og ambassadør i London 2010-2014. Traavik var spesialrådgiver ved Statsministerens kontor 2014-2015, og spesialrådgiver i Utenriksdepartementet fra 2015. Kim Traavik var leder av utvalget som i april 2012 ble nedsatt av justis- og beredskapsminister Grete Faremo for å foreta en gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste (PST). I statsråd 27. mars 2015 ble Traavik oppnevnt som leder av et utvalg for å utrede og foreslå nytt lovgrunnlag for forebyggende nasjonal sikkerhet. Utvalgets rapport ble avgitt 12. oktober 2016 og publisert i NOU 2016 : 19 Samhandling for sikkerhet - Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid.

Utgitt av: Den norske Atlanterhavskomiteé
Redaktør: Magnus Vestby Thorsen
Trykket av: Heglands AS, Flekkefjord
ISSN: 0802-6602

For mer informasjon, besøk våre nettsider:
www.atlanterhavskomiteen.no

Samhandling for sikkerhet – En ny sikkerhetslov for en ny tid

Kim Traavik

I midten av oktober 2016 overleverte det såkalte Sikkerhetsutvalget sin rapport til forsvarsminister Ine Eriksen Søreide og daværende justisminister Anders Anundsen. I rapporten (NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet) foreslår utvalget et helhetlig nytt lovgrunnlag for forebyggende nasjonal sikkerhet.

For utvalget er det et overordnet og gjennomgående hovedpoeng at det forebyggende sikkerhetsarbeidet i dag hemmes av at samhandlingen mellom berørte myndigheter ikke er så god som den bør være. Utvalget fremhever at det må gjøres noe med dette for at det norske samfunn i tiden som kommer skal kunne beskytte seg godt nok mot terrorisme, spionasje, sabotasje og andre tilsiktede uønskede hendelser. Det er behov for en klarere og mer hensiktsmessig ansvars- og myndighetsfordeling. På denne bakgrunn er noe av det viktigste ved utredningen forslaget om lovfesting av en systematikk for styrket samhandling innenfor forebyggende sikkerhet.

Lovutkastet omfatter bestemmelser vedrørende:

- Informasjonssikkerhet; dvs. bestemmelser om håndtering og beskyttelse av informasjon som er sikkerhetsgradert av hensyn til vitale nasjonale interesser eller som av andre grunner er sensitiv.
- Informasjonssystemssikkerhet; dvs. bestemmelser om beskyttelse av IKT-systemer som håndterer gradert informasjon, men også av ugraderte systemer som er viktige for opprettholdelsen av samfunnets funksjonalitet og som derfor er skjermingsverdige.
- Objekt- og infrastrukturens sikkerhet; dvs. bestemmelser om beskyttelse av enkeltobjekter og infrastruktur som er av kritisk betydning for opprettholdelsen av grunnleggende samfunnsfunksjoner.
- Personellsikkerhet; dvs. bestemmelser for å hindre at utro tjenere får tilgang til informasjon eller adgang til områder hvor det samfunnsmessige skadepotensialet er stort.
- Sikkerhet i forbindelse med graderte anskaffelser; dvs. bestemmelser for å sikre at leverandører som gis tilgang til

sikkerhetsgradert informasjon eller skjermingsverdige objekter er sikkerhetsmessig til å stole på.

- Eierskapskontroll; dvs. bestemmelser som muliggjør myndighetskontroll med utenlandske oppkjøp av norske virksomheter som håndterer informasjon, disponerer teknologi eller har fysiske aktiva av vesentlig betydning for grunnleggende samfunnsfunksjoner.

Behovet for en ny sikkerhetslov

Norge er et grunnleggende trygt samfunn. Men vi kan ikke lukke øynene for at verden rundt oss, det norske samfunnet og det trusselbildet vi står overfor blir stadig mer komplekse. Det skaper nye utfordringer i det forebyggende sikkerhetsarbeidet og gjør det langt mer krevende enn det var for femten år siden, da gjeldende sikkerhetslov trådte i kraft.

Det overordnede sikkerhetspolitiske bildet er blitt mer uforutsigbart. Russlands utenrikspolitikk er blitt mer selvhevdende. På Krim, i Øst-Ukraina og i Syria har den russiske ledelse vist evne og vilje til militær maktbruk for å nå politiske mål. Konfliktene i Irak, Syria og Libya gir næring til en voksende internasjonal terrortrussel som heller ikke Norge er immun overfor. Fremmede staters etterretningstjenester har øket sin virksomhet i vårt land, bl.a. med sikte på å kunne ta ut eller sabotere viktige samfunnsfunksjoner i en konflikt- eller krisesituasjon. Også internasjonale kriminelle nettverk kan ha interesse av og kapasitet til å ramme Norge og norske interesser.

Det rettes stadig flere og mer sofistikerte dataangrep mot norske virksomheter, både i offentlig og privat sektor. Angrep utføres for å kompromittere, stjele, endre eller ødelegge samfunns viktig informasjon. Sommeren 2014 ble f.eks. femti ulike selskaper i norsk olje- og energi-sektor utsatt for omfattende dataangrep. Nettverksbaserte etterretnings-operasjoner fra fremmede stater mot norske myndigheter og virksomheter representerer et voksende problem og er en alvorlig trussel mot viktige nasjonale sikkerhetsinteresser.

Trussel- og risikobildet har altså gjennomgått en negativ utvikling de siste årene. Sårbarheten i samfunnet er også i endring. I kjølvannet av digitaliseringen blir det norske samfunn stadig mer effektivt. Norge er ett av de land i verden der digitaliseringen har kommet lengst. Dette er naturligvis en ønsket utvikling. Digitaliseringen gir store samfunnsmessige gevinster, ikke minst når det gjelder effektivitet, produktivitet og innovasjon. Samtidig



Utvalgsleder Kim Traavik overleverer rapporten til forsvarsminister Ine Eriksen Søreide og justis- og beredskapsminister Anders Anundsen, 12. oktober 2016.

Foto: Asgeir Spange Brekke, Forsvarsdepartementet

skaper den også nye sårbarheter. Dette henger fremfor alt sammen med økte avhengigheter mellom virksomheter i ulike samfunnssektorer og mellom offentlige og private virksomheter.

Utfordringene med sårbarheter knyttet til digitale tjenester skiller seg fra alt vi har stått overfor tidligere. Digitale tjenester kjennetegnes av lange og uoversiktlige verdikjeder. Feil eller skade som oppstår ett sted i verdikjeden vil på grunn av de sektorovergrepene avhengighetene i løpet av nanosekunder kunne forplante seg til virksomheter, tjenester og funksjoner i andre sektorer.

Gjeldende sikkerhetslov, som trådte i kraft i 2001, var ment å skulle legge til rette for best mulig forebygging av terror, spionasje og sabotasje, samt å bidra til at konsekvensene blir så små som mulig dersom anslag likevel skulle inntreffe.

Loven er imidlertid ikke i tilstrekkelig grad tilpasset det sikkerhetsmessige virkelighetsbilde som er skissert ovenfor. Den legger ikke godt nok til rette for å identifisere og håndtere sektorovergrepene avhengigheter og de sårbarhetene de gir opphav til. Det dreier seg om en nokså statisk lov som ikke er egnet til å fange opp og håndtere konsekvensene av en rivende teknologisk utvikling. I tillegg har det vært uenighet mellom sentrale myndighetsaktører om hvordan loven skal fortolkes og anvendes.

Sagt på en annen måte: Gjeldende sikkerhetslov er i ferd med å gå ut på dato. Dette bidrar ikke til å fremme hverken god sikkerhet eller god ressursutnyttelse.

Dette er noe av bakgrunnen for at regjeringen våren 2015 opprettet Sikkerhetsutvalget.

Sikkerhetsutvalget

Utvalgets hovedoppgave var å utrede hvordan en fremtidsrettet sikkerhetslov som kan stå seg over tid burde se ut. I lys av dette har utvalgets grunnleggende utgangspunkt vært at forebyggende sikkerhet er et felles anliggende som berører nær sagt alle deler av det norske samfunn. Felles utfordringer krever felles løsninger og en mer helhetlig tilnærming.

Utvalget foreslår derfor en sektorovergripende rammelov som vil legge til rette for styrket samhandling mellom ulike myndighetsaktører og på tvers av sektorgrenser; som kan anvendes over hele spekteret av samfunnsområder; og som er fleksibel og robust nok til å kunne tilpasses skiftende sikkerhetspolitiske rammebetingelser og en rivende teknologisk utvikling. Fordi selve loven i henhold til utvalgets forslag vil være av relativt overgripende karakter vil den på en rekke punkter måtte utfylles, konkretiseres og/eller operasjonaliseres på forskriftsnivå.

Sikkerhetsutvalget var bredt sammensatt og omfattet medlemmer med ulik bakgrunn og kompetanse. Noen kom fra offentlig forvaltning, noen fra næringslivet og noen fra akademien. Det viste seg å være en styrke. Selv om det på enkelte punkter var krevende å nå enighet, lyktes det å komme frem til en samlet innstilling.

Tre grunnleggende avveininger sto sentralt i utvalgets arbeid. For det første avveiningen mellom behovet for en helhetlig, sektorovergripende tilnærming på den ene siden, og ivaretagelsen av de enkelte samfunnssektorens særegenheter på den andre. Dette var nok den enkeltproblemstilling utvalget brukte mest tid til å diskutere seg frem til enighet om. Utvalget mener det har kommet frem til en god balanse mellom disse avveiningene, noe jeg skal komme tilbake til.

En annen problemstilling som preget utvalgsarbeidet var avveiningen mellom forebyggende sikkerhet på den ene side, og rettsikkerhet og personvern på den andre. Vi har vært opptatt av så vidt mulig å unngå tiltak som isolert sett kunne styrke sikkerheten, men som samtidig kunne undergrave grunnleggende samfunnsverdier. Rettsikkerhet og personvern er derfor et gjennomgående hensyn i utvalgets vurderinger og anbefalinger, og løftes bl.a. inn i lovutkastets formålsparagraf. Generelt har vi lagt til grunn at sikkerhetstiltak som kan berøre den enkeltes

personvern må være forholdsmessige, være vel begrunnet og ha en dokumenterbar effekt.

Og for det tredje har utvalget brukt mye tid på avveiningen mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet på den ene side og bedriftsøkonomisk lønnsomhet på den andre. Enkelt formulert dreier det seg her om avveiningen mellom hva som er best for samfunnet som helhet og de konsekvenser ulike tiltak vil medføre på virksomhetsnivå, i og utenfor offentlig sektor. Forebyggende sikkerhet har en kostnadsside som samfunnet ikke kan lukke øynene for. For utvalget har det på denne bakgrunn vært et grunnleggende premiss at kostnader ved sikkerhetstiltak må stå i et rimelig forhold til de nyttevirkningene som oppnås. Dette slås også uttrykkelig fast i lovutkastet.

Lovforslaget

Utvalgets lovforslag tar utgangspunkt i behovet for å beskytte *grunnleggende nasjonale funksjoner*. Med dette mener vi i første rekke samfunnsfunksjoner som er nødvendige for å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform. Som eksempler kan nevnes funksjoner knyttet til de øverste statsorganenes sikkerhet og handlefrihet, landets forsvarsevne, dets økonomiske trygghet og velferd, og befolkningens sikkerhet og overlevelse. En samfunnsfunksjon er å anse som grunnleggende dersom bortfall av den får konsekvenser som truer disse overordnede interessene.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget at lovens formål bør være *å motvirke tilskjete uønskede hendelser*, f.eks. terrorhandlinger, spionasje og sabotasje, som kan skade samfunnets grunnleggende funksjoner. Det er disse funksjonene en trussel-aktør vil ønske å skade eller ta ut for å ramme norske interesser eller verdier.

Nærliggende eksempler på grunnleggende nasjonal funksjoner som ivaretar forsvars-, sikkerhets- og beredskapsmessige forhold er forsvaret og de tre EOS-tjenestene (Politiets sikkerhetstjeneste – PST, E-tjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet NSM). Men også strømforsyning og IKT vil naturligvis være helt avgjørende funksjoner, både når det gjelder ivaretagelsen av samfunnets økonomiske velferd og stabilitet, og med tanke på opprettholdelsen av Forsvarets operative evne i en krise-/ krigssituasjon. Et annet eksempel på en funksjon av kritisk betydning for landets økonomiske trygghet og velferd kan være sentralbankvirksomheten. Også petroleumsvirksomheten kan betraktes som en grunnleggende nasjonal funksjon, med tanke

på så vel landets økonomiske trygghet og velferd som forholdet til andre stater.

I forlengelsen av dette legger utvalget opp til at den nye loven skal omfatte alle virksomheter som er av kritisk betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, uavhengig av virksomhetens eierskap eller organisasjonsform. Det avgjørende vil være hvorvidt virksomheten har en rolle som er av kritisk betydning for understøttelsen av grunnleggende nasjonale funksjoner.

En viktig konsekvens av den sentrale plass *grunnleggende nasjonale funksjoner* har i den nye lovens formålsparagrafer at dens virkeområde utvides sammenlignet med dagens lov. Mer konkret innebærer dette at flere virksomheter utenfor offentlig forvaltning og i privat sektor vil bli omfattet. Gjeldende sikkerhetslov gjelder i all hovedsak offentlig sektor. Bare et fåtall virksomheter utenfor offentlig forvaltning omfattes av den. Det dreier seg bl.a. om virksomheter som Telenor, NSB, Posten, Avinor, Cargonet og Flytoget. Med den tilnærming utvalget foreslår vil dette endre seg under den nye loven.

Nøyaktig hvor omfattende utvidelsen av lovens virkeområde i praksis vil bli, og nøyaktig hvilke typer og hvor mange virksomheter som vil bli underlagt den, vil i utgangspunktet være opp til det enkelte departement (se nedenfor). Utvalget anser imidlertid at samfunnsutviklingen, og da særlig den økende grad av sektorovergripende avhengigheter som følge av digitaliseringen, gjør en slik utvidelse av lovens anvendelsesområde uomgjengelig nødvendig.

Det å bli underlagt loven vil medføre konsekvenser for de virksomheter det gjelder. Utvalget erkjenner at det bl.a. vil kunne innebære økte kostnader som i varierende grad kan virke tyngende for den enkelte virksomhet fra en bedriftsøkonomisk synsvinkel. Dette må imidlertid veies opp mot nytteverdien for samfunnet som helhet av at loven får utvidet anvendelse utenfor offentlig forvaltning.

Også må det jo heller ikke tapes av syne at det å bli underlagt loven også vil medføre fordeler for virksomhetene. Den viktigste er også den mest grunnleggende: De vil bli satt bedre i stand til å ivareta sin egen sikkerhet gjennom effektive og målrettede sikkerhetstiltak. Det er åpenbart i deres egen interesse. Virksomhetene vil dessuten kunne motta sikkerhetsgradert informasjon og få konkrete råd og veiledning fra sikkerhetsmyndighetene.

Men utvalget fremhever i lovutkastet altså også at det må være et rimelig forhold mellom nytteverdien av lovpålagte tiltak og de omkostninger de medfører. I tillegg anbefaler

utvalget at myndighetene utreder hvilke kompensierende tiltak som kan komme på tale dersom samfunnsmessig nødvendige sikkerhetstiltak medfører særlig tunge merbelastninger for enkeltvirksomheter.

Styrket samhandling

Det er altså et gjennomgående og sterkt fremhevet tema i utredningen at styrket samhandling er påkrevet på en rekke områder. Derfor anbefaler utvalget *lovfesting av en systematikk for styrket samhandling i det forebyggende sikkerhetsarbeidet*.

Utvalgets utgangspunkt har denne sammenheng vært at de generelle prinsippene som inngår i regjeringens *samordningsinstruks for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap* også bør være retningsgivende for den nye loven. I tråd med det såkalte ansvarsprinsippet foreslår utvalget derfor at det primære ansvaret for forebyggende sikkerhet i de ulike samfunnssektorene fortsatt skal ligge i det enkelte departement.

Dette innebærer f.eks. at vedkommende departement innenfor sitt myndighetsområde foreslås gitt ansvaret for å identifisere de grunnleggende nasjonale funksjoner som skal trygges og de virksomheter som er av så vital betydning for understøttelsen av disse funksjonene at de bør være omfattet av loven.

Samtidig mener imidlertid utvalget også at det i tråd med samvirkeprinsippet er et påtrengende behov for å styrke og tydeliggjøre det helhetlige og sektorovergripende perspektivet på arbeidet med forebyggende sikkerhet.

Det er flere grunner til at en slik styrking av den sektorovergripende dimensjonen er påkrevet. For det første vil det gjøre det lettere å identifisere tverrsektorielle avhengigheter og håndtere sårbarheter som oppstår i kjølvannet av dem. For det andre vil det også være et bidrag til å sikre at sikkerhetsnivået i de ulike sektorene ikke blir for ulikt. Og for det tredje er de trusler vi står overfor i mange tilfeller av sektorovergripende karakter. Cyber-domenet er det mest nærliggende eksempelet.

Det helhetlige og sektorovergripende ansvaret bør etter utvalgets oppfatning fortsatt ivaretas av *Nasjonal sikkerhetsmyndighet*. Men det må legges bedre til rette for at NSM skal kunne ivareta dette ansvaret på en best mulig måte. Det skal jeg komme tilbake til.

Behovet for et tvisteorgan

Men først noen ord om et forhold utvalget vurderer som en grunnleggende utfordring ved dagens regelverk: Det mangler en

mekanisme for å skjære gjennom i sektorovergripende saker der berørte myndigheter ikke klarer å bli enige.

Dagens system fungerer ikke godt nok på dette punkt. Det finnes flere eksempler på at omstridte spørsmål innkapsles og blir liggende uløste. Det kanskje mest graverende eksempelet er den interdepartementale striden om fortolkningen og anvendelsen av objektsikkerhetsregelverket.

For at det systemet utvalget har foreslått skal fungere etter forutsetningene, er det viktig at uenigheter som oppstår kan løses raskt og effektivt, på en måte som er til beste for samfunnet i et bredere perspektiv.

Med sikte på å unngå at revirkamp skaper handlingslammelse foreslår utvalget på denne bakgrunn at det etableres et *kollegialt tvisteorgan* med myndighet til å treffe vedtak i klagesaker etter loven. Et slikt tvisteorgan bør etter utvalgets oppfatning forankres i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU).

Vissheten om at en sak vil kunne bli brakt inn for tvisteorganet, vil etter utvalgets oppfatning i seg selv kunne bidra til mer helhetstenkning og konstruktiv problemløsning. Et tvisteorgan vil dessuten være en viktig rettssikkerhetsgaranti for virksomheter utenfor offentlig sektor som blir underlagt loven. Derfor har utvalget lagt vekt på at tvisteorganet ikke bare må ha den nødvendige sikkerhetsfaglige kompetanse, men i tillegg må omfatte medlemmer med innsikt i rettssikkerhets- og personvern-spørsmål.

Noen har stilt spørsmål ved om et slikt tvisteorgan lar seg forene med statsrådenes konstitusjonelle ansvar for egen sektor eller Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samordningen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sentralforvaltningen.

Utvalget har vurdert disse spørsmålene grundig, og har kommet til at opprettelse av et tvisteorgan for forebyggende sikkerhet ikke vil være i strid med de enkelte statsråders konstitusjonelle ansvar for egen sektor, det såkalte sektorprinsippet. Utvalget anser heller ikke at det vil utfordre eller undergrave Justis- og beredskapsdepartementets koordinerende rolle på området samfunnssikkerhet og beredskap.

Utvalget legger i denne sammenheng bl.a. vekt på at regjeringen i henhold til norsk statsskikk står fritt til å organisere eller koordinere sin virksomhet på den måte som anses mest hensiktsmessig, og at sektorprinsippet ikke er til hinder for dette. I de juridiske fagmiljøene synes det å være bred støtte for dette syn (jfr. f.eks. Eivind Smith, *Ministerstyre – et hinder for samordning?*, Nytt norsk tidsskrift, 2015).



Utvalgsleder Kim Traavik presenterer rapporten.

Foto: Asgeir Spange Brekke, Forsvarsdepartementet

Nasjonal sikkerhetsmyndighets rolle

Utvalget legger altså opp til at *Nasjonal sikkerhetsmyndighets* rolle som forvalter av helhetsperspektivet i det forebyggende sikkerhetsarbeidet skal styrkes vesentlig.

I lovutkastet slås det derfor fast at ”NSM har det sektorovergripende ansvaret for at gjennomføring av forebyggende sikkerhet i virksomhetene skjer i samsvar med loven”. I tillegg fremmer utvalget en rekke konkrete forslag for å underbygge dette.

Det er ingen motsetning mellom det å styrke NSMs sektorovergripende ansvar og den tydeliggjøring av departementenes rolle i det forebyggende sikkerhetsarbeidet som utvalget også legger opp til. Det dreier seg snarere om å etablere en hensiktsmessig balanse mellom to hensyn som begge er legitime og som i mange tilfeller, men ikke alle, trekker i samme retning.

Et eksempel er forslaget om at departementene på sine ansvarsområder skal identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner og virksomheter som er så viktige for understøttelsen av dem at de bør omfattes av loven. Begrunnelsen for dette er enkelt: Det er det enkelte departement som kjenner egen sektor best.

Men fagdepartementene har ikke de beste forutsetninger for å se helheten og identifisere sektorovergripende avhengigheter.

Derfor anbefaler utvalget at NSM, dersom departementets skjønn ansees å være uforsvarlig, gis adgang til å bringe vedkommende sak inn for Tvisteorganet. NSM foreslås også gitt ansvaret for å utarbeide og vedlikeholde en helhetlig oversikt over grunnleggende nasjonale funksjoner og virksomheter av vital betydning for opprettholdelsen av dem. En slik oversikt vil gi et vesentlig bedre grunnlag for å avdekke avhengigheter på tvers av sektorgrenser.

Utvalget foreslår også at NSMs rådgivnings- og veiledningsansvar tydeliggjøres og styrkes. NSM bør ha en aktiv rolle og være på tilbudssiden med råd og veiledning overfor virksomheter som omfattes av loven. På samme måte anbefales det også at NSM skal forvalte en mekanisme for deling av trusselinformasjon og annen sikkerhetsrelevant informasjon.

Utvalget har registrert at etterspørselen etter så vel generell veiledning og rådgivning som trussel- og risiko-relatert informasjon allerede i dag er stor. Etterspørselen vil etter alt å dømme tilta ytterligere som følge av den utvidelse av lovens virkeområde utvalget legger opp til, som altså vil føre til at betydelig flere virksomheter utenfor offentlig sektor vil bli omfattet av loven.

I kombinasjon med den *risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-*

analyse) som utvalget foreslår at alle virksomheter som omfattes av loven skal plikte å gjennomføre, vil lettere tilgang til råd og veiledning fra myndighetene kunne bidra til at virksomhetene forstår trusselbildet bedre og settes i stand til å iverksette mer treffsikre og kostnadseffektive sikkerhetstiltak som tar høyde for den spesielle situasjon vedkommende virksomhet befinner seg i.

Deling av trusselinformasjon forutsetter tett og god samhandling mellom NSM og andre sentrale aktører, i første rekke Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste. E-tjenesten og PST vil i de fleste tilfeller ha eierskapet til den type informasjon det her dreier seg om og må derfor ha det siste ord med hensyn til hva slags og hvor mye informasjon som skal gjøres tilgjengelig på hvilken måte.

Det opplegg utvalget foreslår krever også en tett og god samhandling mellom NSM og relevante sektormyndigheter. Utvalget tilrår derfor å lovfeste en eksplisitt *samhandlingsplikt med utgangspunkt i en samarbeidsavtale*. En slik samarbeidsavtale bør som et minimum regulere den nærmere ansvars- og rollefordelingen mellom NSM og vedkommende sektormyndighet.

Tilsyn

Når det gjelder *tilsyn med virksomheter som er omfattet av loven*, foreslår utvalget en løsning der ansvaret deles mellom NSM og departementene. Mer konkret foreslår utvalget at de enkelte fagdepartementene gis hjemmel til å beslutte at tilsynsfunksjonen innenfor deres respektive ansvarsområder skal ivaretas av kompetente sektormyndigheter.

Men samtidig foreslås det også at NSM bør ha tilsynsansvaret når det gjelder departementene, virksomheter i sektorer der det ikke utpekes annen tilsynsmyndighet, og de sektormyndigheter som er gitt tilsynsansvar etter beslutning av vedkommende departement.

Utvalget foreslår at NSMs rolle som forvalter av det helhetlige, sektorovergrepene perspektivet styrkes også på tilsynsområdet. Konkret foreslås det bl.a. at NSM skal utforme et sett grunnleggende kriterier for tilsyn som bør komme til anvendelse over hele spekteret av samfunnssektorer. Dette vil bidra til at tilsynsfunksjonen i de ulike sektorer blir mer harmonisert og sammenlignbar og gjøre det lettere å unngå at sikkerhetsnivået varierer for mye fra sektor til sektor.

Men samtidig er utvalget altså opptatt av at systemet må være fleksibelt nok til å ivareta særlige behov i hver enkelt sektor. Utvalget foreslår derfor at NSMs grunnleggende tilsynskriterier

skal kunne suppleres med sektorspesifikke kriterier som gjør det mulig å ta høyde for sektorielle særegenheter.

Endelig foreslår utvalget at det innføres en rapporteringsplikt til NSM for sektormyndigheter som har fått tilsynsansvar etter beslutning av vedkommende fagdepartement. Også dette vil bidra til å underbygge NSMs evne til på samfunnets vegne å forvalte det helhetlige, sektorovergripende perspektivet på forebyggende sikkerhet. Det er vanskelig å se at dette er mulig uten at NSM gis adgang til å danne seg et helhetsbilde av tilsynsarbeidet og det som kommer ut av det.

Et mer fleksibelt lovgrunnlag

Utvalget anbefaler at det settes *funksjonelle krav* til virksomhetenes sikkerhetstiltak og at begrepet *forsvarlig sikkerhetsnivå* gjøres til en rettslig standard. Dette innebærer at loven i praksis bare vil trekke opp de ytre rammene for virksomhetenes handlingsrom ved valg av sikkerhetstiltak. Det vil langt på vei være opp til virksomhetene selv å bestemme nøyaktig hvilke konkrete tiltak som er de mest hensiktsmessige, så lenge kravet om et forsvarlig sikkerhetsnivå tilfredsstilles.

Dette vil etter utvalgets vurdering gi en mer fleksibel tilnærming som muliggjør sektor-vise tilpasninger og mer kostnadseffektive løsninger. Det har vært et ankepunkt mot gjeldende regelverk at det har en for detaljert innretning som har vært oppfattet som u hensiktsmessig og kostnadsdrivende i enkelte samfunnssektorer.

Utvalget foreslår videre at *skjermingsverdig infrastruktur* adresseres på lik linje med *skjermingsverdige objekter* i den nye loven. En slik høyere grad av systemfokus vil etter utvalgets syn bidra til større fleksibilitet i anvendelsen av loven.

Det vil også kunne være et vesentlig bidrag til å løse opp i fastlåste konflikter på myndighetsplan når det gjelder anvendelsen av gjeldende regelverk for objektsikkerhet.

Særlig talsmenn for kraftnæringen har vært kritisk til gjeldende regelverk, som ansees å ha et for ensidig fokus på enkeltobjekter, og som derfor ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for særlige forhold innen næringen. Konkret vises det til at kraftnettet er ett sammenhengende system, at kraftforsyningen som helhet derfor vil fungere selv om enkeltinstallasjoner skulle bli tatt ut, og at det følgelig ikke gir mening å sikre enkeltinstallasjoner med utgangspunkt i gjeldende sikkerhetslov.

Personellsikkerhet

Personellsikkerhet skal bidra til at personell som skal ha tilgang til sikkerhetsgradert informasjon eller sensitive områder har den lojalitet, pålitelighet og tillit som er nødvendig i et sikkerhetsmessig perspektiv. *Sikkerhetsklarering* er her et sentralt virkemiddel. Samtidig er personellsikkerhet også et område hvor personvernet lett kan bli satt under press.

Rettsikkerhetsgarantiene i dagens lov - bl.a. retten til begrunnelse, innsyn og klage – bidrar til å ivareta både den enkeltes personvern og tilliten til systemet. Utvalget foreslår derfor at disse saksbehandlingsreglene videreføres relativt uendret. Dette gjelder også lovens forbud mot å trekke politisk engasjement og medlemskap eller aktivitet i lovlige politiske organisasjoner inn i vurderingen av sikkerhetsmessig skikkethet

Det er særlig ett av utvalgets konkrete forslag som kan få betydning for den enkeltes personvern. I forbindelse med klareringsaker som involverer personer som enten selv har, eller som har nærstående med tilknytning til andre land, åpner utvalget for at NSM skal kunne dele informasjon med Politiets sikkerhetstjeneste. Forutsetningen er at dette er nødvendig for at PST skal kunne ivareta sitt samfunnsoppdrag når det gjelder forebygging av trusler mot grunnleggende nasjonale interesser.

Det er viktig å understreke at det ikke ligger mistanke om illojalitet bak dette forslaget. Dersom tilknytningen til fremmede stater hadde skapt tvil om den sikkerhetsmessige skikketheten, ville vedkommende ikke fått sin sikkerhetsklarering i første omgang.

Formålet er snarere å gjøre det lettere for PST å komme i kontakt med, bevisstgjøre og støtte opp om personer som kan bli utsatt for press fra fremmede makters etterretningstjenester. PST har de siste årene avdekket en rekke slike tilfeller.

Forslaget vil imidlertid ha implikasjoner for den enkeltes personvern. Med sikte på så langt mulig å begrense disse, anbefaler utvalget at adgangen til å dele informasjon innhentet i forbindelse med klareringsaker gis en klar avgrensning. Konkret foreslås det at hjemmelen begrenses til opplysninger knyttet til aktuelle personers klareringsstatus, tjenestested og tilknytning til andre stater.

Denne klare avgrensningen når det gjelder hvilke opplysninger som kan deles med PST innebærer etter utvalgets vurdering at hjemmelen ikke vil medføre et uforholdsmessig inngrep i den enkeltes personvern. Det forhold at adgangen til å dele slik informasjon også vil være underlagt EOS-utvalgets kontroll trekker i samme retning.

Utvalget foreslår dessuten blant annet å innføre en hjemmel for å kunne foreta *adgangsklarering for tilgang til skjermingsverdige objekter og skjermingsverdig infrastruktur*. Et eksempel kan her være tilgang til skjermede områder på flyplasser.

Adgangsklarering vil være en mindre omfattende prosess enn ordinær sikkerhetsklarering, men samtidig gi en bredere informasjonstilgang enn en vandelsattest fra politiet.

Eierskapskontroll

Endelig anbefaler utvalget *en hjemmel for eierskapskontroll*. Forslaget vil gjøre det mulig for norske myndigheter å kontrollere og i ytterste konsekvens stanse utenlandske oppkjøp av virksomheter av kritisk betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Begrunnelsen for dette forslaget springer ut av hensynet til forsyningssikkerhet og beredskap, men også behovet for nasjonal kontroll over sikkerhetsrelatert nøkkelkompetanse og teknologi. Bestemmelsen er imidlertid ment som en nødbremse, som bare vil kunne tas i bruk i de sjeldne tilfeller det ville være uforsvarlig ikke å gripe inn. En rekke nærstående land, blant dem USA og Storbritannia, har innført denne type hjemler. Erfaringene derfra er at hjemmelen tas i bruk, men ikke veldig ofte.

Etter utvalgets vurdering gir ikke eksisterende regelverk tilstrekkelige virkemidler for å sikre at grunnleggende nasjonale funksjoner ikke blir skadelidende ved at strategisk viktige selskaper helt eller delvis blir kjøpt opp av utenlandske aktører. I en krise-/krigssituasjon vil det sannsynligvis være knapphet på ressurser. Vi må da være forberedt på at et selskap som kontrolleres av en utenlandsk aktør, neppe vil prioritere avtalemessige forpliktelser til Norge foran selskapets hjemstats behov.

Konkret foreslår utvalget at det innføres meldeplikt for planlagte utenlandske oppkjøp av virksomheter som er av kritisk betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Dersom regjeringen kommer til at oppkjøpet kan medføre ”ikke ubetydelig risiko for skade på grunnleggende nasjonale funksjoner”, kan den enten stoppe transaksjonen eller knytte betingelser til den.

Etter utvalgets oppfatning vil en slik hjemmel ikke være i strid med Norges internasjonale forpliktelser. Denne vurderingen underbygges av juridiske vurderinger utvalget har innhentet. EØS-avtalen åpner f.eks. for at det kan gripes inn overfor denne type utenlandske oppkjøp når dette er nødvendig av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser.

Avslutning

Til slutt: Utvalgets forslag utgjør et helhetlig og balansert system for forebyggende sikkerhet. Vi har foreslått en pakkeløsning der de enkelte elementer gjensidig understøtter og utfyller hverandre.

Den helhetlige tilnærmingen utvalget foreslår vil legge grunnlaget for et høyere sikkerhetsnivå, større treffsikkerhet med hensyn til hvem som omfattes av loven, og en tydeliggjøring av hvem som har ansvaret for hva. Samlet sett vil utvalgets anbefalinger også bidra til å styrke rettssikkerhetsgarantier og personvern. Men fremfor alt vil de legge rette for bedre helhetsforståelse og styrket samhandling i det forebyggende sikkerhetsarbeidet.

En ny sikkerhetslov etter disse linjer vil naturligvis ikke med ett slag løse alle de utfordringer Norge står overfor i det forebyggende sikkerhetsarbeidet. Forutsetningen for at det nye lovgrunnlaget skal fungere er at alle nøkkelaktører helhjertet går inn for at det skal gjøre det.

Utvalgets forslag legger *et stort ansvar på de enkelte fagdepartementene*, og forutsetter at de ivaretar dette ansvaret. Samtidig påligger det *regjeringen som kollektiv* et særlig ansvar for å påse at det forebyggende sikkerhetsarbeidet følges opp på en helhetlig og forsvarlig måte. Nøkkelbegrepene i denne sammenheng er kompetanse, koordinering og samarbeid.

God samhandling mellom myndigheter med et nasjonalt, sektorovergripende ansvar og sektormyndigheter er helt avgjørende for at det skal være mulig å oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå i Norge. Her er det fortsatt mye å hente. Derfor er tittelen på Sikkerhetsutvalgets rapport *Samhandling for sikkerhet*.

Previous publications in this series:

- 3-2016 Erdoğan's Turkey: An Unpredictable Partner for a Desperate EU? *Joakim Parslow*
- 2-2016 Ten Proposition about the US and the Middle East *Steven Simon*
- 1-2016 The Migration Challenge from MENA: considering the EU's struggles *James H. Wyllie*
- 4-2015 A Timeline for the Conflict and War in Ukraine *Geir Flikke and Tor Bukkevold*
- 3-2015 Opening speech at the 2015 Leangkollconference *Erna Solberg*
Prospects for NATO–Russia relations *Alexander Vershbow*
- 2-2015 Fremveksten av autonome droner *Gjert Lage Dyndal*
- 1-2015 Crimea and the Russian-Ukrainian conflict *Anton Alex Bebler*
- 3-2014 Baltikum, Russland og fremtiden *Tor Husby*
- 2-2014 Russlands stormaktsstrategi og Vestens respons *Janne Haaland Matlary*
- 1-2014 What now, little England? Prospects for the forthcoming Scotland and EU referendums. *Øivind Bratberg*
- 4-2013 Konflikten i Syria *Rolf Willy Hansen*
- 3-2013 Polen – et lyspunkt i Europa *Jahn Otto Johansen*
- 2-2013 Hva skjer i Nord-Korea – Asiatisk stabilitet i fare? *Sverre Lodgaard*
- 1-2013 Engaging with Islamists: A new agenda for the policy community *Mona Kanwal Sheikh*
- 3-2012 US Shale Oil Revolution and the geopolitics of Oil *Trygve Refvem*
- 2-2012 NATO's influence in the near abroad *Oktay Bingöl*
- 1-2012 Ungarn – alene og miskjent *Jahn Otto Johansen*
- 4-2011 Conflict or Coincidence of Interest of Main Oil and Gas Importing, Exporting and Transit Countries *Liana Jervalidze*
- 3-2011 Breaking down the remaining walls *Alister Miskimmon*
- 2-2011 Russia in NATO *Charles A. Kupchan*
- 1-2011 Bringing War Home–The use of Provincial Reconstruction Teams by Norway and Denmark to construct strategic narratives for their domestic audiences *Ida Dommersnes*
- 5-2010 Sjøforsvarets historie 1960-2010–En kortversjon *Roald Gjelsten*
- 4-2010 The Tragedy of small power politics Asle Toje
- 3-2010 Integrasjon med grenser eller grenseløs integrasjon? *Bjørn Innset*
- 2-2010 Reconciling the nuclear renaissance with disarmament Alex Bolfrass and *Kelsey Hartigan*
- 1-2010 Approaching the comprehensive approach *Dag Kristiansen*
- 3-2009 Turkish Neo-Ottomanism: A turn to the Middle East? *Einar Wiggen*
- 2-2009 20 år etter muren *Jahn Otto Johansen*
- 1-2009 Between Reluctance and Necessity: The Utility of Military force in Humanitarian and Development Operations *Robert Egnell*
- 5-2008 Civil-military relations: No Room for Humanitarianism in comprehensive approaches *Stephen Cornish and Marit Glad*
- 4-2008 Tsjekkoslovakia–40 år etter *Jahn Otto Johansen*
- 3-2008 NATO–Moldova/Israel/Ukraine *Dr. Gabanyi, Dr.Kogan, Dr. Begma & Igor Taburets*
- 2-2008 Hearts, minds and guns: the Role of the Armed Forces in the 26st Century *UK Chief of Defence Staff, Air Chief Marshal Sir Jock Stirrup*
- 1-2008 Krav til fremtidens forsvar sett fra unge offiserers ståsted *Tomas Bakke, Kadett Krigsskolen*
- 7-2007 Threats to Progress of Democracy and Long Term Stability in Georgia *Liana Jervalidze*
- 6-2007 Militærmarkens særtrekk i moderne konflikter *Div. forfattere*
- 5-2007 Norge i et Sikkerhetspolitisk Dilemma *Asle Toje*
- 5-2007 EU-staters varierende bidragsvilje til militær intervensjon *Rolf Magnus Holden*
- 4-2007 Defence as the Best Offence? Missile Defences and Nuclear Non-proliferation *Lars Van Dassen and Morten Bremer Mæzli*
- 3-2007 Putins Russland–Partner eller utfordrer? *Jahn Otto Johansen*
- 2-2007 Energy and Identity–Readings of Shtokman and NEPG *Jakub M. Godzimirski*
- 1-2007 NATO and the Dialouge of Civilisations *Christopher Cooker*
- 1-2007 NATO planlegger å være relevant–også i fremtiden *Ivar Engan*
- 7-2006 Putins Russland og utenverdenen *Jahn Otto Johansen*

- 6-2006 Ungarn 1956–Et 50-årsminne *Jahn Otto Johansen*
- 5-2006 NATO foran toppmøtet i Riga *Ambassadør Kai Eide*
- 4-2006 Russian energy policy and its challenge to western policy makers *Keith Smith*
- 4-2006 Oil and gas in The High North–A perspective from Norway *Ole Gunnar Austvik*
- 2-2006 EUs sikkerhetspolitiske rolle i internasjonal politikk *Jan Erik Grindheim*
- 1-2006 Fra "Kursk" til "Priz": Ubåtreddning som internasjonalt samarbeidsområde *Kristian Åtland*
- 9-2005 Nordisk sikkerhet *Tønne Huitfeldt*
- 8-2005 NATO going global or almost
The Current Revolution in the Nature of Conflict
The Fiftieth Anniversary of the Norwegian Atlantic Committee. *Alv Jakob Fostervoll, Jamie Shea, Chris Donnelly*
- 7-2005 Galileo–et europeisk globalt navigasjonssystem *Hans Morten Synstnes*
- 6-2005 Coming home to Europe? Central and Eastern Europe in EU and NATO
Eastern Europe's silent revolution *Jahn Otto Johansen og Nils Morten Udgaard*
- 5-2005 Det tyske eksperiment *Jahn Otto Johansen*
- 4-2005 The naval Dilemma of the early 26st Century *Hans Olav Stensli*
- 3-2005 What are the strategic challenges faced by Norway in the years to come?
In the new types of conflict we face, how to define and defend humanitarian space?
The Norwegian Atlantic Committee's 40th annual Leangkollen Conference. the Nobel Institute. *Jørgen Kosmo and Jonas Gahr Støre*
- 2-2005 The New Geopolitics of the North? *Jakub M. Godzimirski*
- 1-2005 "Global Partnership", russiske ubåter og brukt kjernebrensel – internasjonal koordinering av oppgaver og bidrag
Christina Chuen og Ole Reistad
- 6-2004 Oljens geopolittikk og krigene ved Persiagulfen *Ole Gunnar Austvik*
- 5-2004 Coping with Vulnerabilities and the Modern society *Jan Hovden*
- 4-2004 Forsvarsperspektiver i nord *Jørgen Berggrav*
- 3-2004 NATO og de transatlantiske motsetninger
-Kortsiktige og langsiktige perspektiver *Jahn Otto Johansen*
- 2-2004 The Role of a Humanitarian Organization in an International Security Operation -
a Basis for Cooperation or a Basis for Separation? *Jonas Gahr Støre*
- 1-2004 If Effective Transatlantic Security Cooperation is the Question, Is NATO the Answer? *Stanley R. Sloan*
- 6-2003 Frankrike og Irak-krigen: Bare i prinsippenes navn? *Frank Orban*
- 5-2003 Norwegian Priorities for the Extended G-8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction
Asle Toje and Morten Bremer Mærli, NUPI
- 4-2003 Saddam's Power Base *Major John Andreas Olsen*
- 3-2003 Terroristbekjempelse og folkeretten *Terje Lund*
- 2-2003 Men and Machines in Modern Warfare *General Charles A. Horner (ret.)*
- 1-2003 The Real Weapon of Mass Destruction: Nuclear, biological and chemical warfare in the era of terrorism and "rogue" states
Morten Bremer Mærli

www.atlanterhavskomiteen.no

B ØKONOMI
ÉCONOMIQUE



**DEN NORSKE
ATLANTERHAVSKOMITE**
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE

Fridtjof Nansens plass 8

N-0160 Oslo

Tlf.: 22 40 36 00

Fax: 22 40 36 10

post@dnak.org

www.dnak.org